

Red Tape dan Perilaku Masyarakat Dalam Pelayanan Izin Usaha Perdagangan di Kota Makassar

LUKMAN*, SURATMAN, HASNIATI

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi LAN Makassar, Universitas Hasanuddin Makassar

lukmansamboteng@yahoo.com

Abstrak

Red tape sebagai patologi telah lama menjadi fokus kajian pakar birokrasi. Pada penelitian sebelumnya *red tape* diasumsikan sebagai bagian di tingkat personal sebagaimana teori klasik Merton (1940) mengenai perubahan tujuan. Lebih lanjut Waldo (1946) mengurai bahwa seseorang yang melakukan *red tape* akan menjadi sistem yang berlaku ke yang lain. Osborne dan Gaebler (1992) mengurainya sebagai orang-orang yang berkinerja baik namun terperangkap dalam sistem yang buruk. Bozeman dan Feneey (2011) *red tape* seringkali dipergunakan sebagai sinonim dari istilah prosedur, peraturan dan regulasi, manakala ketiganya berjalan menyimpang dan menjadi berlebih-lebihan, maka pada saat itulah *red tape* ada dan berkembang. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap bentuk-bentuk *red tape*, menjelaskan perilaku masyarakat wirausaha menghindari *red tape*, dan merumuskan model untuk mengurangi *red tape* dalam proses pelayanan penerbitan SIUP. Lokasi penelitian adalah Kota Makassar. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif-eksplanatif, dengan metode *case study*. Informannya adalah masyarakat wirausaha yang telah memperoleh SIUP pada tahun 2011. Data diperoleh melalui wawancara mendalam. Teknik analisis yang digunakan adalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat lima jenis bentuk *red tape* yang dijumpai dalam penerbitan SIUP, meliputi: persyaratan yang banyak, kurang relevan dan ketat; struktur dan hierarki yang panjang, ketat dan berlebihan; prosedur atau tahapan yang rigid atau rinci, kompleks, panjang dan ketaatan secara berlebihan, serta berbelit-belit; waktu yang lebih lama dari ketentuan, biaya yang lebih tinggi dari standar yang telah ditetapkan; dan sikap dan perilaku petugas yang suka menunda dan acuh tak acuh, mendahulukan keluarga, sahabat dan kroni-kroninya, mengharapkan imbalan, kurang menghargai masyarakat yang dilayani. Adapun perilaku masyarakat wirausaha menghindari *red tape* adalah dengan cara menelikung (*short cut behaviour*) dan menyuap (*bribery behaviour*). Untuk itu penulis menawarkan pemutusan *red tape* dengan merampingkan struktur dan menyederhanakan prosedur, dengan melalui tiga hierarki atau prosedur.

Kata kunci: patologi birokrasi, *red tape* dalam pelayanan publik.

Abstract

Red tape as pathology has long been the focus of an expert study of bureaucracy. Early scholarly attempts conceptualized red tape at the individual level as in Merton's classic thesis (1940) about goal displacement. Waldo (1946) one man's red tape is another man's system. Kaufman (1977) one person's red tape may be another's treasured safeguard. Osborne and Gaebler (1992) good people trapped in bad systems. Bozeman and Feneey (2011) red tape is often used as a synonym of the term procedures, rules and regulations, when third go wrong and becomes excessive, then that's when there is red tape and grow. This study aims to reveal the forms of red tape, to explain the behavior of the entrepreneur to avoid red tape, and formulate a model to reduce red tape in the process of publishing services SIUP. Study site is the city of Makassar. The approach used is qualitative-explanative, the case study method. Informant is a community of entrepreneurs who have obtained the business license in 2011. Data were obtained through in-depth interviews. Analytical techniques used are data reduction, data presentation and drawing conclusions. The results showed that there are five kinds of red tape form found in the issuance of business license, include: the requirement that many, less relevant and tight hierarchical structure and a long, rigorous and redundant; procedures or steps that rigid or detailed, complex, long and obedience excessively, and convoluted; longer than the terms, the higher cost of established standards, and attitudes and behavior of officers who like to defer and indifferent, put the family, friends and cronies, expecting in return, lack of respect for the community it serves. The behavior of the entrepreneur to avoid red tape is cut short behavior and bribery behavior. To the authors offer a model of cutting red tape with agencies downsizing and simplifying procedures, with over three hierarchies or procedures.

Keywords: pathology of bureaucracy, *red tape* in public service.

I. PENDAHULUAN

Berbagai keluhan dan kritikan mengenai kinerja birokrasi bukan hal baru lagi, karena sudah ada sejak zaman dulu dan bahkan muncul bersamaan dengan lahirnya birokrasi itu sendiri. Kondisi empirik birokrasi menunjukkan berbagai penyakit (*bureau pathology*), seperti *big bureaucracy* (Parkinson), peraturan yang menggurita sebagai perpanjangan tangan negara untuk mengontrol masyarakat (Orwell), dan *bureaucratic polity* (Jacksonian), yang berjalan seiring dengan konsep *bureau rationality and efficiency* sebagaimana diperkenalkan dan dikembangkan oleh Weber dan Hegel. Reed dan Crozier (Sangkala, 2010) birokrasi cenderung lamban dan tidak responsif, tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan-kesalahan (*maladaptations*), bahkan cenderung berpotensi tidak efektif (*potentially ineffective*) terutama terhadap masalah-masalah sosial yang dihadapinya. Wallis (Hasniati, 2009) administrasi negara di banyak negara berkembang sangat lamban dan menjadi semakin *red tape*.

Laporan dari *Political and Economic Risk Consultancy* (2009) Indonesia masih menunjukkan angka yang buruk terutama *red tape barriers*. Di Asia, Indonesia paling lama untuk memproses permohonan investasi dengan waktu selama 76 hari, dibanding Malaysia 13 hari, dan hanya 4 hari di Singapura (Bappenas, RPJMN 2010). Hasil survei KPK 2010 tentang integritas pelayanan publik di Indonesia yang salah satu fokusnya adalah pelayanan surat izin usaha perdagangan (SIUP), menunjukkan bahwa Kota Makassar menempati urutan 17 dari 20 kota yang disurvei, dengan nilai indeks pelayanan publik 4,46. Bahkan Makassar

menempati peringkat terendah di KTI, dibawah Kota Ambon 5,60; Mataram 5,41; Manado 4,51 dan Jayapura 4,51 (Kompas, Nopember 2010).

Maladministrasi yang dipertontonkan oleh sejumlah birokrasi baik pada tingkat pusat sampai pada tingkat daerah bukanlah kesalahan yang bersifat individual, tetapi timbul karena kesalahan sistematis dari birokrasi. Caiden (1991) menyebutkan terdapat 175 penyakit birokrasi yang seringkali terjadi dan dilakukan birokrasi. Prasajo (Kompas, 2010) semua penyakit yang disebutkan oleh Caiden terjadi dalam konteks birokrasi di Indonesia pada saat ini. Menderita satu macam penyakit saja seringkali sudah sangat menyusahkan, apalagi menderita 175 jenis penyakit secara bersamaan. Bahkan Prasajo mengemukakan bahwa patologi birokrasi di Indonesia kemungkinan lebih banyak mengingat penyakit birokrasi daerah tropis akan berbeda dengan birokrasi daerah subtropis.

Red tape sebagai patologi telah lama menjadi fokus kajian pakar birokrasi. *Early scholarly attempts conceptualized red tape at the individual level as in Merton's classic thesis (1940) about goal displacement.* Waldo (1946) mengungkapkan bahwa "*one man's red tape is another man's system*". Tiga dekade kemudian digaungkan oleh Kaufman (1977) "*one person's red tape may be another's treasured safeguard*". Osborne dan Gaebler (1992) '*good people trapped in bad systems*'. Bozeman dan Feneey (2011) *red tape* seringkali dipergunakan sebagai sinonim dari istilah prosedur, peraturan dan regulasi. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak rakyat atau individu. Manakalah ketiganya berjalan menyimpang dan menjadi berlebih-lebihan,

maka pada saat itulah *red tape* ada dan berkembang.

Kini *red tape* adalah konsep yang telah meluas dan populer dalam birokrasi publik. Perkembangan dalam mengkonseptualisasi dan mengukur *red tape* telah memberikan sumbangan terhadap pemikiran reformis yang berusaha mengurangi *red tape* (Gore, 1993). Bahkan umumnya ilmuwan telah menerima argumen bahwa *red tape* memiliki efek negatif terhadap kinerja birokrasi. Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk mengungkap bentuk-bentuk *red tape* dan menjelaskan perilaku masyarakat wirausaha menghindari *red tape* yang terjadi dalam pelayanan penerbitan SIUP di Kota Makassar.

II. TINJAUAN TEORI

Birokrasi yang profesional masih menjadi isu aktual sampai saat ini. Hal ini tidak lain karena banyak kalangan yang masih mempunyai harapan agar birokrasi mampu menampilkan performance yang baik, mau tampil profesional dalam melaksanakan pelayanan publik, dapat mengedepankan kepentingan masyarakat dan tidak berada di bawah tekanan kelompok politik tertentu.

Birokrasi merupakan wujud terbaik organisasi karena menyediakan konsistensi, kesinambungan, kemungkinan meramalkan, stabilitas, sifat kewaspadaan, kinerja, efisien dari tugas-tugas, hak keadilan, rasionalisme, dan profesionalisme. Ikhtisar singkat dari keuntungan-keuntungan birokrasi pemerintah adalah: (1) efisien, (2) ideal cocok untuk memperkecil pengaruh dari politik dan pribadi di dalam keputusan-keputusan organisasi, dan (3) wujud

terbaik organisasi karena membiarkan memilih pejabat-pejabat untuk mengidentifikasi dan mengendalikan yang bertanggung jawab untuk siapa atas apa yang dilakukan.

Thompson, tokoh literatur birokrasi berucap birokrasi tidak mengenal belas kasihan, tidak pula mengenal cinta kasih. Birokrasi itu bersifat impersonal, semua hal yang bertalian dengan urusan pribadi tidak berlaku dalam birokrasi (Thoha, 2002). Disiplin merupakan sifat lain yang menonjol dalam birokrasi, artinya harus menegakkan aturan yang sudah disepakati atau telah ditetapkan. Untuk itu tidak ada kompromi yang cenderung menyimpang dari aturan tersebut. Dengan kata lain, dalam birokrasi tidak mengenal istilah 'kebijaksanaan' dalam artian cenderung melanggar aturan birokrasi.

Disiplin sebagai sifat birokrasi akan lebih efektif jika disertai sifat formal yang berlebihan. Sifat formal yang berlebihan tersebut sama sekali tidak memberikan tempat terhadap hal-hal yang bersifat informal. Perwujudan dari sifat ini adalah selalu mengembalikan semua urusan pada peraturan resmi atau formal. Akibat lain dari formalitas ini, birokrasi acapkali melihat orang-orang di sekitarnya seperti mesin otomatis penggerak birokrasi. Manusia dianggap mesin yang bisa digerakkan sesuai dengan keinginan pemimpin, tanpa mau menyadari perasaan dan persepsinya.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Kuhn (Thoha, 2002) bahwa di dalam organisasi hanya dikenal dua paradigma, yakni paradigma mesinisme dan paradigma organisme. Paradigma mesinisme menyatakan bahwa organisasi itu dipersamakan dengan mesin yang hanya

bergerak kalau digerakkan. Gerakan mesin itu diatur dengan suatu panduan dalam hal ini peraturan.

Bennis dan Mische (1995), paradigma mesinisme ini telah banyak ditinggalkan dalam birokrasi karena melalaikan unsur manusia sebagai unsur pokok dari suatu organisasi. Hal ini yang kemudian memicu munculnya paradigma organisme. Paradigma ini menekankan bahwa organisme seperti organ yang hidup dan tumbuh seperti organ manusia. Organisasi dipandang sebagai barang hidup yang dilengkapi dengan perlengkapan manusia bukan mesin.

Namun, birokrasi Weberian yang diharapkan akan menghasilkan hal-hal yang telah disebut di atas, ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Menurut Islamy (1998), birokrasi dikebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat patrimonialistik: tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, anti terhadap kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada publik karena orientasi lebih pada melayani pemerintah, kepentingan umum tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen politis dengan sifat sangat otoritatif dan represif, ini yang kemudian melahirkan konsep *bureaupathology*.

Bureaupathology adalah himpunan dari perilaku-perilaku yang kadang-kadang disibukkan oleh para birokrat. Fitur dari patologi birokrasi digambarkan oleh Thompson seperti “sikap menyisih berlebihan, pemaksaan untuk taat pada aturan atau rutinitas-rutinitas dan prosedur-prosedur, perlawanan terhadap perubahan, dan desakan picik atas hak-hak dari otoritas dan status”.

Patologi adalah bahasa kedokteran yang secara etimologi memiliki arti “ilmu tentang penyakit”. Siagian (1994) mengatakan bahwa pentingnya patologi ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal, berbagai penyakit yang sudah dideritanya atau mengancam akan menyerangnya perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatannya yang paling efektif. Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi.

Negara berkembang bisa dikatakan sebagai pusat dari patologi birokrasi. Negara-negara berkembang menghadapi ancaman patologi birokrasi, yaitu birokrasi yang cenderung mengutamakan kepentingan sendiri, terpusat, dan mempertahankan *status quo*. Patologi birokrasi juga menyebabkan birokrasi menggunakan kewenangannya yang besar untuk kepentingan sendiri.

Siagian (1994) mengemukakan bahwa umumnya negara-negara berkembang memiliki ciri birokrasi yakni: Pertama, administrasi publiknya bersifat elitis, otoriter, menjauh atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya serta paternalistik. Kedua, birokrasinya kekurangan sumber daya manusia (dalam hal kualitas) untuk menyelenggarakan pembangunan dan over dalam segi kuantitas. Ketiga, birokrasi di negara berkembang lebih berorientasi kepada kemanfaatan pribadi ketimbang kepentingan masyarakat. Keempat,

ditandai adanya formalisme, yakni gejala yang telah berpegang kepada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Kelima, birokrasi di negara berkembang acapkali bersifat otonom, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan publik.

Administrasi publik di negara berkembang umumnya belum terbiasa bekerja dalam lingkungan publik yang demokratis. Dari sifat inilah, lahir nepotisme, penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, nepotisme, dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah.

III. METODE PENELITIAN

Lokasi penelitian adalah Kota Makassar. Rancangan penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, jenis *case study*, dengan tujuan eksploratif (bentuk-bentuk red tape) dan eksplanatif (perilaku masyarakat wirausaha menghindari red tape dalam pelayanan penerbitan SIUP). Informannya adalah masyarakat wirausaha yang telah mengurus dan memperoleh SIUP pada tahun 2011, dan sejumlah pejabat dalam lingkup KPAP. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara terstruktur dan telaah dokumen. Analisis data melalui *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing or verification*.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bentuk-bentuk *Red Tape* dalam Penerbitan SIUP

Red tape dikelompokkan ke dalam empat bentuk, meliputi: persyaratan yang

mutlak dipenuhi oleh pemohon guna mendapatkan SIUP; struktur dan hierarki yang harus dilalui; prosedur dan tahapan yang harus dijalani; waktu dan biaya yang harus ditempuh dan dibayarkan; serta sikap dan perilaku yang ditampilkan petugas dalam melayani pemohon.

Red tape pada persyaratan. *Red tape* dalam bentuk persyaratan yang dijumpai adalah lebih karena ketidaktahuan atau ketidakpahaman para pemohon atau informan tentang persyaratan yang harus mereka lengkapi atau penuhi untuk memperoleh SIUP. Dari sejumlah persyaratan yang disebutkan oleh informan, terdapat sejumlah persyaratan yang sebenarnya tidak termasuk persyaratan yang harus dilengkapi sesuai dengan Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2005, maupun Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 36 Tahun 2007. Adapun persyaratan dimaksud meliputi: sertifikat rumah, bukti pembayaran rekening listrik, bukti rekening telepon, akte nikah, surat pengantar dari RT dan RW, surat keterangan domisili perusahaan, bukti pembayaran pajak perusahaan, dan struktur organisasi.

Red tape pada struktur atau hierarki. Pada tingkat KPAP bentuk *red tape* yang dijumpai adalah adanya struktur dan hierarki yang panjang, dimana informan harus melalui enam tingkatan hierarki hingga diserahkannya SIUP kepada pemohon. Struktur dan hierarki tersebut meliputi; pertama-tama pemohon menyerahkan berkas, mengambil dan mengisi formulir pada Seksi Penelitian Administrasi. Mengurus rekomendasi pada DP3M, setelah memperoleh rekomendasi, surat keterangan retribusi daerah (SKRD), dan surat tanda setoran (STS), pemohon menyerahkannya kepada Seksi Penerbitan

Izin. Kemudian melakukan pembayaran pada loket kas daerah yang telah disiapkan oleh KPAP dibawah koordinasi Seksi Pembukuan dan Pelaporan. Setelah itu, pemohon menyerahkan bukti pembayaran retribusi kepada Seksi Penerbitan Izin, kemudian seksi ini memproses penerbitan SIUP termasuk mengajukan SIUP untuk ditandatangani oleh kepala KPAP. Terakhir, Seksi Penerbitan Izin menyerahkan SIUP yang telah ditandatangani oleh kepala KPAP kepada pemohon.

Red tape dalam bentuk struktur dan hierarki juga ditemukan pada tingkat kelurahan dan kecamatan, dimana pemohon harus terlebih dahulu mengurus surat keterangan dari RT dan RW sebelum lurah mengeluarkan surat pengantar. Surat pengantar yang telah ditandatangani lurah harus dibawa ke kecamatan untuk ditandatangani oleh camat, karena surat pengantar tersebut harus diketahui oleh camat.

Red tape pada prosedur. Sejalan dengan bentuk *red tape* yang dijumpai pada struktur atau hierarki, juga ditemukan *red tape* pada prosedur penerbitan SIUP. *Red tape* dimaksud meliputi prosedur penerbitan SIUP yang panjang, dimana pada tingkat KPAP pemohon harus melalui enam tahapan hingga diserahkannya SIUP kepada pemohon. Pertama, pemohon menyerahkan berkas, mengambil dan mengisi formulir. Setelah memperoleh rekomendasi, SKRD, dan STS dari DP3M, pemohon menyerahkan rekomendasi, SKRD dan STS tersebut. Kemudian melakukan pembayaran pada loket kas daerah. Setelah itu, pemohon menyerahkan bukti pembayaran retribusi, lantas Seksi Penerbitan Izin memproses penerbitan SIUP termasuk menyampaikan konsep

SIUP untuk ditandatangani oleh kepala KPAP. Setelah itu SIUP diserahkan kepada pemohon oleh Seksi Penerbitan Izin.

Demikian pula *red tape* dalam bentuk prosedur pada tingkat kelurahan dan kecamatan, pemohon harus melalui prosedur dan tahapan pengurusan surat keterangan dari lurah yang diketahui oleh camat setempat, barulah pemohon dapat melanjutkan pengurusan penerbitan SIUPnya pada tingkat KPAP, karena surat keterangan tersebut merupakan salah satu persyaratan yang harus dilampirkan untuk penerbitan SIUP. Bagi pemohon yang tidak dapat menunjukkan atau melampirkan surat keterangan dari lurah dan camat, tidak dapat dilayani untuk pengurusan penerbitan SIUPnya.

Red tape terhadap waktu dan biaya. *Red tape* dalam bentuk waktu terjadi, dimana sejumlah informan menyampaikan bahwa waktu selesainya SIUP hingga terbit bisa mencapai satu bulan lebih sampai tiga bulan, tergantung biaya yang dikeluarkan. Kalau bersedia membayar banyak dan cepat, SIUPnya bisa selesai lebih cepat. Fenomena ini terutama dijumpai oleh pemohon yang menggunakan jasa notaris untuk pengurusan SIUPnya. Diungkapkan pula oleh sejumlah informan yang menggunakan jasa notaris bahwa *red tape* dalam bentuk biaya yang dikeluarkan bisa mencapai puluhan juta rupiah. Biaya pengurusan penerbitan SIUP berkisar antara Rp.7 juta sampai Rp.8 juta, biaya tersebut termasuk fee untuk notaries. Bahkan terdapat informan yang mengakui membayar sebesar Rp.15 juta (untuk wilayah DKI Jakarta bisa mencapai Rp.35 juta), tergantung notarisnya, semakin ternama notarisnya maka semakin tinggi pembayarannya. Biaya tersebut sudah inklud dengan fee kepada notaris, dalam

artian pengusahanya hanya terima jadi saja. Pada tingkat kelurahan dan kecamatan juga dijumpai *red tape* dalam bentuk pengelembungan biaya yang harus dibayarkan oleh pemohon. Dari wawancara dengan informan terungkap bahwa umumnya informan mengakui membayar, bahkan ada informan yang membayar hingga Rp.900 ribu pada kedua tingkatan pemerintahan tersebut.

Red tape pada sikap dan perilaku. *Red tape* dalam bentuk sikap dan perilaku petugas juga dijumpai pada semua tingkatan struktur atau hierarki, mulai pada tingkat Kelurahan, Kecamatan, KPAP dan DP3M Kota Makassar. Sikap dan perilaku petugas kelurahan terkesan mengharapakan pembayaran dari pelayanan yang diberikan. Setiap berurusan dengan kantor kelurahan dan kecamatan pasti ada amplopnya, hal ini sudah lazim dialami oleh informan setiap kali berurusan dengan kantor kelurahan dan kecamatan. Terungkap pula bahwa umumnya sikap dan perilaku petugas pelayanan cenderung tidak transparan dan mengharapakan pembayaran yang kurang sesuai dengan aturan yang ada, dan bahkan biaya yang ditetapkan cenderung dibuat-buat saja karena memang tidak ada aturan atau perdanya. Sampai akhirnya informan melakukan negosiasi biaya, dengan biaya yang disepakati tersebut membuat informan tidak dipersulit alias tidak dipimpong. Selain itu juga dijumpai sikap yang cenderung mempersulit, kurang menghargai masyarakat yang dilayaninya, terutama jika masyarakat yang dilayani kurang memperlihatkan penampilan yang memadai dan meyakinkan.

Perilaku Masyarakat Wirausaha Menghindari *Red Tape*

Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa terdapat empat cara atau variasi pemohon untuk memperoleh SIUP. *Pertama*, masyarakat wirausaha atau pemohon datang ke KPAP menyerahkan berkas, mengambil dan mengisi formulir. Dengan cara seperti ini jarang pemohon dapat dilayani langsung untuk proses penerbitan SIUPnya karena umumnya berkas pemohon kurang lengkap, terutama persyaratan berupa surat keterangan dari kelurahan dan kecamatan setempat. *Kedua*, masyarakat wirausaha atau pemohon mendatangi kelurahan setempat untuk mengurus surat keterangan, kadang-kadang diminta oleh lurah setempat untuk mengurus surat pengantar dari RT dan RW, kemudian baru dapat melanjutkan ke kantor kecamatan untuk memperoleh tanda tangan camat. Setelah memperoleh surat keterangan dari lurah setempat yang diketahui oleh camat, selanjutnya dapat berurusan atau mengurus penerbitan SIUP pada tingkat KPAP. *Ketiga*, masyarakat wirausaha atau pemohon datang ke DP3M, instansi ini berkewajiban memberikan rekomendasi, menetapkan surat keterangan retribusi daerah (SKRD), dan surat tanda setoran (STS) kepada pemohon, dengan terlebih dahulu melakukan survei terhadap unit usaha pemohon. *Keempat*, masyarakat wirausaha atau pemohon meminta bantuan notaris yang telah dikenal dengan baik sebelumnya.

Dari seluruh masyarakat wirausaha atau informan yang diwawancarai terungkap bahwa secara keseluruhan informan menghindari *red tape* melalui dua model perilaku, yakni *short cut behavior* (perilaku mencari gampang), dan *bribery behavior* (perilaku menyogok). *Pertama*,

short cut behavior ditempuh oleh masyarakat untuk menghindari *red tape*, terutama oleh masyarakat wirausaha yang memiliki kesibukan dalam pekerjaannya sehari-hari, sehingga tidak ingin mengikuti hierarki dan prosedur penerbitan SIUP usahanya. Mereka umumnya hanya menyiapkan persyaratan yang dibutuhkan sesuai permintaan petugas yang bersedia membantu (dalam istilah populer disebut calo). *Short cut behavior* diambil dengan cara: (1) Meminta bantuan kepada aparat kelurahan ketika pertama kali datang ke kelurahan untuk mengurus surat keterangan, bahkan aparat kelurahan langsung menawarkan diri untuk menguruskan penerbitan SIUP pemohon; (2) Meminta bantuan kepada aparat KPAP, ketika datang pertama kali untuk mengurus proses penerbitan SIUP usahanya; (3) Meminta bantuan kepada aparat DP3M, ketika datang untuk mengurus rekomendasi yang harus diterbitkan oleh DP3M, karena rekomendasi ini yang merupakan persyaratan yang paling berat dan menyusahkan masyarakat; dan (4) Meminta bantuan notaris untuk proses penerbitan SIUP usahanya.

Kedua, *bribery behavior* pada dasarnya berkaitan erat dengan *short cut behavior*. Masyarakat wirausaha yang tidak ingin direpotkan dengan persyaratan pelayanan yang banyak dan menyusahkan, struktur dan hierarki yang panjang, prosedur dan tahapan pelayanan yang berbelit-belit, waktu yang lama dan biaya yang tidak pasti, serta sikap petugas pelayanan yang tidak ramah, sering menunda pekerjaan dan mendahulukan keluarga dan kroninya adalah merupakan faktor pendorong utama sehingga masyarakat wirausaha mengambil atau menempuh *bribery behavior* dalam proses

pelayanan penerbitan SIUP usahanya. *Bribery behavior* ditempuh oleh masyarakat wirausaha atau pemohon dengan jalan melakukan penyogokan atau membayar dengan sejumlah uang yang tentu saja lebih besar dari ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Makassar. Perilaku informan tersebut dijumpai pada keempat cara atau metode yang mereka tempuh untuk memperoleh pelayanan penerbitan SIUP usahanya.

Model Alternatif *Red Tape* dalam Penerbitan SIUP

Dengan mengacu pada temuan penelitian berupa bentuk-bentuk *red tape* yang berhasil diidentifikasi, dan perilaku masyarakat wirausaha yang cenderung melakukan *short cut behavior* dan *bribery behavior* guna menghindari *red tape* dalam proses penerbitan SIUP di Kota Makassar, maka ditawarkan model alternatif melalui tiga hierarki dan prosedur pelayanan, serta pengurangan persyaratan. *Pertama* masyarakat wirausaha atau pemohon mengajukan permohonan penerbitan SIUP usahanya kepada Walikota Makassar melalui Kepala KPAP Kota Makassar. Pada prosedur pertama ini, pemohon datang pada KPAP dan berurusan dengan Seksi Penelitian Administrasi untuk menyerahkan berkas atau persyaratan, mengambil, dan mengisi formulir yang telah disediakan.

Adapun persyaratan inti bagi penerbitan SIUP baru adalah pemohon harus memenuhi atau melampirkan persyaratan berupa pas foto 3x4cm dan materai Rp.6.000 masing-masing sebanyak 3 (tiga) lembar karena kedua jenis persyaratan tersebut akan ditempelkan pada SIUP, SIG dan TDP yang nantinya akan diserahkan kepada pemohon. Persyaratan

lainnya hanya merupakan pelengkap seperti foto copy KTP, NPWP, dan akte pendirian perusahaan (khusus yang berbadan hukum). Persyaratan lainnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 14 Tahun 2005, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 36/M-DAG/PER/2007, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009, dan persyaratan lainnya yang disebutkan oleh sejumlah informan dipandang dapat ditiadakan karena sifatnya hanya memperbanyak persyaratan, dan memperpanjang stuktur atau hierarki serta prosedur pelayanan penerbitan SIUP di Kota Makassar.

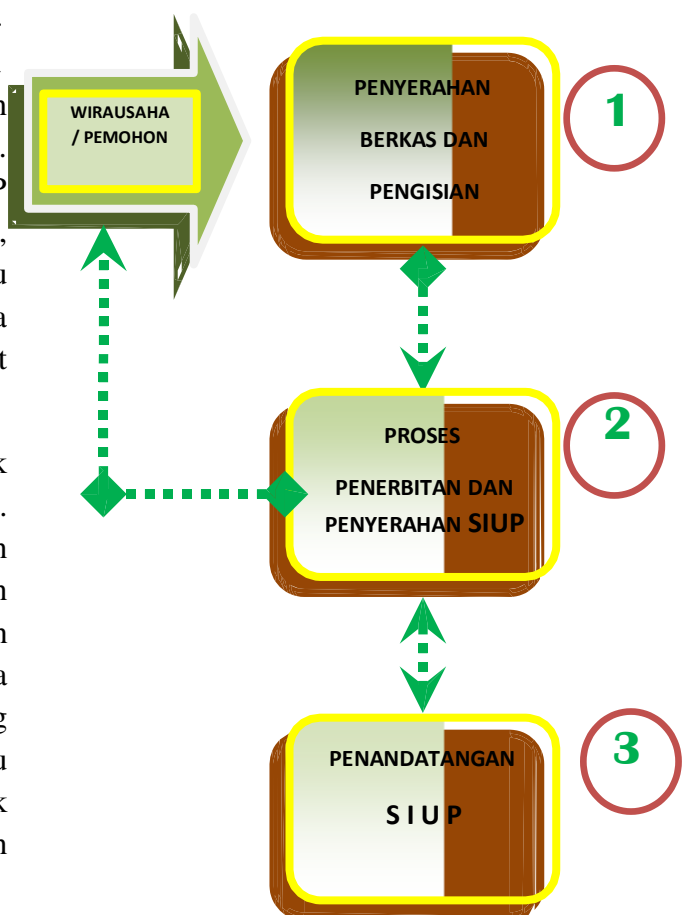
Sedangkan persyaratan yang harus dilampirkan oleh masyarakat wirausaha yang bermohon untuk penerbitan perpanjangan SIUP usahanya cukup menyerahkan SIUP aslinya yang telah dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 14 Tahun 2005 tegaskan bahwa SIUP hanya berlaku selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat diperpanjang kembali. Menurut hemat penulis perpanjangan SIUP hanya menambah beban pekerjaan KPAP, dan tidak mempunyai esensi atau kepentingan yang mendasar, kecuali jika terjadi perubahan atas usaha masyarakat wirausaha.

Terhadap usaha perorangan tidak perlu dipersyaratkan surat izin gangguan. Surat izin gangguan hanya dipersyaratkan bagi usaha yang berbadan hukum dengan kategori usaha menengah dan besar, itu pun harus selektif sifatnya terutama kepada usaha atau perusahaan yang memang terdapat indikasi mengganggu atau mencemari lingkungan sekitarnya. Tidak seperti sekarang surat izin gangguan dipersyaratkan bagi semua jenis usaha yang

sesungguhnya tidak perlu mengurus surat izin gangguan, sebagai contoh, toko yang menjual sembilan bahan pokok kebutuhan sehari-hari masyarakat setempat juga diwajibkan mengurus dan memperoleh surat izin gangguan. Bahkan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Kota Makassar mempersyaratkan surat izin gangguan untuk penerbitan surat izin usaha perdagangan, walaupun dapat diurus atau diproses secara bersamaan oleh masyarakat wirausaha atau pemohon, bahkan satu paket dengan surat tanda daftar perusahaan. Dengan demikian untuk satu kali pengurusan dapat diproses tiga surat sekaligus yakni surat izin gangguan (SIG), surat izin usaha perdagangan (SIUP) dan surat tanda daftar perusahaan (STDP).

Gambar: 1

Model Alternatif Proses Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan



Sumber: Hasil olahan data primer dan

Tahap *kedua*, proses penerbitan SIUP. Pada tahap ini sebenarnya tidak memerlukan keterlibatan pemohon lagi karena berkas dan formulir yang telah diserahkan dan diisi oleh pemohon pada Seksi Penelitian Administrasi dapat diteruskan oleh seksi tersebut kepada Seksi Penerbitan untuk proses selanjutnya. Pada tahapan ini Seksi Penerbitan memproses penerbitan SIUP dengan cara mengisi atau menginput data dan informasi yang tertera pada formulir yang telah diisi oleh pemohon ke dalam blangko SIUP yang telah disiapkan oleh KPAP. Prosedur *ketiga* adalah penandatanganan SIUP oleh kepala KPAP. Pada prosedur yang ketiga ini, blangko SIUP yang telah diinput dan diisi lengkap oleh Seksi Penerbitan dapat disampaikan kepada Kepala KPAP untuk ditandatangani. Setelah ditandatangani oleh Kepala KPAP, selanjutnya Seksi Penerbitan dapat menyerahkan SIUP kepada masyarakat wirausaha atau pemohon.

Dengan model alternatif yang ditawarkan, proses penerbitan SIUP yang selama ini diliputi oleh *red tape* dapat dihindari atau dikurangi dengan melakukan penataan struktur atau hierarki, dan penyederhanaan prosedur pelayanan penerbitan SIUP pada KPAP Kota Makassar. Melalui model alternatif tersebut waktu penerbitan SIUP juga dapat dipersingkat menjadi 2 (dua) hari kerja dengan catatan permohonan sudah diterima sebelum jam 12.00 siang, dan paling lama 3 (tiga) hari kerja. Model alternatif yang ditawarkan senada dengan temuan atau hasil penelitian OECD (2006) yang memberikan rincian laporan yang diadopsi oleh beberapa reformasi populer, melalui rancangan pengurangan dan menyederhanakan persyaratan, hierarki dan

prosedur pelayanan, penyederhanaan izin dan prosedur lisensi, batasan waktu untuk pengambilan keputusan dan penerbitan izin, kebijakan yang memberikan kemudahan terutama kepada usaha atau perusahaan kecil dan menengah, serta peningkatan penggunaan teknologi informasi berbasis intranet atau website. Bahkan sesuai dengan amanah UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan kebijakan atau peraturan yang lebih teknis mewajibkan kepada pemerintah daerah Kabupaten dan Kota untuk segera membentuk satuan pelayanan pemberian perizinan dalam bentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), dimana pelayanan bermula dan berakhir pada PTSP dan semua unit teknis terkait dengan pemberian perizinan tertentu ditempatkan dalam satu unit pelayanan terpadu.

Dengan mengacu pada temuan atau hasil penelitian, dalam hal ini bentuk-bentuk *red tape* yang dijumpai dalam proses pelayanan penerbitan SIUP, perilaku masyarakat untuk menghindari *red tape* dalam proses pelayanan penerbitan SIUP, dan model alternatif yang ditawarkan sebagai hasil dari analisis kritis, maka dapat disusun proposisi: masyarakat wirausaha atau pemohon yang diperhadapkan pada persyaratan yang banyak, ketat, memberatkan dan menyusahkan; struktur atau hierarki yang formalitas, organisasi yang panjang, ketat dan berlebihan; prosedur yang rigid dan rinci, kompleks, panjang dan ketaatan secara berlebihan, serta berbelit-belit; waktu yang tidak pasti dan berpotensi lebih lama dari standar waktu yang telah ditentukan, dan biaya yang tidak jelas serta berpotensi lebih tinggi dari standar biaya yang telah ditetapkan; sikap dan perilaku petugas yang suka menunda dan acuh tak acuh dalam

memberikan pelayanan, mendahulukan keluarga, sahabat dan kroni-kroninya, cenderung akan dihindari dan menyebabkan masyarakat wirausaha mengambil atau menempuh *short cut behavior* dan *bribery behavior* guna memperoleh SIUP usahanya.

V. PENUTUP

Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa terdapat empat jenis bentuk *red tape* yang dapat dijumpai dalam proses pelayanan penerbitan SIUP meliputi: *Pertama*, persyaratan yang banyak dan ketat. *Kedua*, stuktur atau hierarki yaitu formalitas dan organisasi yang panjang, ketat dan berlebihan. *Ketiga*, prosedur yang rigid atau rinci, kompleks, panjang, taat secara berlebihan, dan berbelit-belit. *Keempat*, waktu dan biaya: waktu yang lebih lama dari standar waktu yang telah ditentukan. Biaya yang lebih tinggi dari standar biaya yang telah ditetapkan. *Kelima*, sikap dan perilaku tidak transparan dan mengharapkan pembayaran yang kurang sesuai dengan aturan yang ada, dan bahkan biaya yang ditetapkan cenderung dibuat-buat saja karena memang tidak ada aturan atau perdanya, dan kurang menghargai masyarakat yang dilayaninya. Adapun perilaku masyarakat wirausaha atau informan untuk menghindari *red tape*

adalah dengan cara *short cut behavior* dan *bribery behavior*, dengan melakukan pembayaran yang tentu saja tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Makassar. Perilaku informan tersebut dijumpai pada seluruh tingkatan sturktur, hierarki, dan prosedur pelayanan penerbitan SIUP.

Implikasi Penelitian. *Pertama*, implikasi penelitian secara teoritis adalah terungkapnya bentuk-bentuk *red tape* dan perilaku masyarakat wirausaha untuk menghindari *red tape* dalam pelayanan penerbitan SIUP di Kota Makassar. *Kedua*, secara metodologis adalah tergambar dari penggunaan pendekatan kualitatif dalam mengungkap bentuk-bentuk *red tape* dan perilaku masyarakat wirausaha untuk menghindari *red tape* dalam pelayanan birokrasi, khususnya pelayanan penerbitan SIUP di Kota Makassar. *Ketiga*, secara praktis adalah penyempurnaan dan perbaikan pelayanan birokrasi, khususnya pelayanan penerbitan SIUP di Kota Makassar, agar terhindar dari bentuk-bentuk *red tape*. Guna menghindari *red tape* dalam proses pelayanan penerbitan SIUP pada pemerintah Kota Makassar peneliti menawarkan dan merekomendasikan model alternatif melalui tiga hierarki atau prosedur pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Gore and National Performance Review. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Fredonia Books. Amsterdam, The Netherlands.
- Bennis, Warren dan Michael Mische. 1995. *Organisasi Abad 21: Reinventing Melalui Reengineering*. Terjemahan oleh Irma Andriani Rachmayani. 1996. PT Pustaka Binaan Pressindo, Jakarta.
- Bozeman, Barry and Feeney, Mary K. 2011. *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. M.E.Sharpe, Inc. New York.
- Caiden, G. 1991. What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*. 51:6:486-493.
- Hasniati. 2009. Reformasi Administrasi Negara. *Jurnal Administrasi Publik PKP2A II LAN Makassar*. Volume No. 4.
- Kaufman, Herbert. 1977. *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington D.C: The Brookings Institution.
- Neuman, W. Lawrence. 2009. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (7th Edition). Allyn & Bacon. Boston-USA.
- Osborne, D., and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New Delhi: Prentice Hall of India.
- Sangkala. 2010. *Perubahan Paradigma Administrasi Negara dan Implikasinya terhadap Karakter dan Desain Birokrasi dalam Pelayanan Publik*. Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam bidang Administrasi Publik. Unhas.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jilid II. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Waldo, D. 1946. *Government by Procedure*. In Fritz Morstein-Marx, ed. *Elements of Public Administration*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

Peraturan Perundangan dan bacaan lainnya:

- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 36/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan.
- Peraturan Walikota Makassar Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pada Pemerintahan Kota Makassar.